Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 390 Wijziging van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doel en aanleiding

Op 28 april 2015 heeft de Tweede Kamer het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (Kamerstukken 34 041) (hierna: wetsvoorstel offshore veiligheid) aangenomen, evenals vier daarop ingediende amendementen. De op dat wetsvoorstel aangenomen amendementen, waaronder het amendement tot introductie van een wettelijk bewijsvermoeden, betroffen fundamentele onderwerpen die niet raakten aan de onderwerpen die aan de orde kwamen in het wetsvoorstel zoals dit bij de Tweede Kamer was ingediend. Om die reden heeft de Minister van Economische Zaken de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting gevraagd over deze amendementen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt naar aanleiding van die voorlichting het wetsvoorstel offshore veiligheid aangepast. Gelet op de aanpassingen die daarmee worden gedaan in boek 6 van het Burgerlijk Wetboek wordt deze toelichting mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie gegeven.

kst-34390-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

2. Relatie met wetsvoorstel veiligheid en regie

Met artikel I, onderdeel A, wordt een aantal onderdelen geschrapt uit het wetsvoorstel offshore veiligheid. De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de aangenomen amendementen op dat wetsvoorstel raakt aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken 34 348) (hierna: wetsvoorstel veiligheid en regie) dat op 26 november 2015 bij de Tweede Kamer is ingediend. Het advies op dat wetsvoorstel en de voorlichting over de amendementen op het wetsvoorstel offshore veiligheid zijn meegenomen bij het wetsvoorstel veiligheid en regie. Om doublure te voorkomen worden de desbetreffende onderdelen met het onderhavige wetsvoorstel geschrapt uit het wetsvoorstel offshore veiligheid.

3. Bewijsvermoeden

Aardbevingen door gaswinning veroorzaken in Groningen schade aan gebouwen. Dit zorgt voor overlast bij Groningers. Groningers die aardbevingsschade hebben als gevolg van gaswinning kunnen die schade verhalen op de exploitant van het mijnbouwwerk. In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: artikel 6:177 BW) is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat het voor zijn aansprakelijkheid niet relevant is of het mijnbouwwerk gebrekkig is en of er sprake is van schuld van de exploitant. Wel moet de benadeelde stellen en zo nodig bewijzen dat zijn schade is ontstaan door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. De leden Jan Vos en Ouwehand dienden op 15 april 2015 een amendement in dat een wettelijk bewijsvermoeden introduceert (Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 12). Dit amendement op het wetsvoorstel offshore veiligheid werd op 28 april 2015 aangenomen. In haar voorlichting over het amendement dat een wettelijk bewijsvermoeden introduceert, geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aan dat een dragende motivering en een heldere afbakening nodig zijn voor een dergelijke wettelijke afwijking van de hoofdregel «wie stelt, bewijst», die doorwerkt in de procesposities van private partijen. De Afdeling advisering overweegt dat voor zover het de Groningse situatie betreft, de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan een argument zou kunnen zijn om een bewijsvermoeden in te voeren. Daarbij zou tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij meegewogen kunnen worden.

In aansprakelijkheidsprocedures voor mijnbouwschade staat de vraag naar het causale verband tussen de gaswinning en de geleden schade centraal. Dit causale verband bestaat uit twee onderdelen: het verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de bodembeweging en het verband tussen de bodembeweging en de schade.

In 1993 werd in het rapport van de begeleidingscommissie onderzoek aardbevingen het verband tussen gaswinning en aardbevingen in Groningen aangetoond. Het aardgas in het Groningenveld zit op ongeveer drie kilometer diepte in een poreuze zandsteenlaag. Door winning van het gas wordt de zandsteen iets in elkaar gedrukt. Dit is een geleidelijk proces dat leidt tot daling van het oppervlak. Langs breukvlakken in de zandsteen kan de daling schoksgewijs plaatsvinden, waardoor aardbevingen ontstaan. Dat de aardbevingen in Groningen het gevolg zijn van de gaswinning is inmiddels onbetwist, daarvan hoeft geen bewijs meer te

worden geleverd. Dit element levert in praktijk dan ook geen problemen op voor benadeelden.

Over het causale verband tussen concrete fysieke schade aan gebouwen en werken en de aardbevingen is meer discussie mogelijk. Voor elke individuele schade moet worden vastgesteld wat de oorzaak en omvang van de schade is. De aardbevingen in Groningen veroorzaken schade die vaak gelijksoortig is. Veelvoorkomend zijn bijvoorbeeld scheuren in het metselwerk en de afwerkingen van gevels, binnenwanden en plafonds van woningen. Dit type schade kan echter ook andere oorzaken hebben dan de aardbevingen.

In de periode van augustus 2012 tot eind 2015 zijn er circa 59.000 schademeldingen gedaan. In ongeveer 92% van de meldingen is door de exploitant een voorstel voor schadeherstel gedaan. In die gevallen wordt dus niet betwist dat de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van aardbevingen door gaswinning. In veel gevallen gaat het om particuliere woningeigenaren. Anders dan NAM beschikken zij niet over specifieke juridische of technische kennis. Door hen wordt het schade-afhandelingsproces vaak als belastend ervaren.

Het kabinet vindt het van belang de schade-afhandeling te verbeteren en zo de Groningers te ontlasten. Verbetering wordt primair gezocht in aanpassing van de afhandelingsprocedure. Daarom is een set werkafspraken uitgewerkt die ervoor moet zorgen dat schademeldingen voortvarend worden afgehandeld en dat eigenaren in complexe situaties niet zelf op zoek hoeven naar een oplossing. Deze aanpak is ook beschreven in het meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen (Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 212). De belangrijkste elementen van de voorgenomen werkafspraken zijn:
– Er komt een Arbiter Aardbevingsschade voor snelle, laagdrempelige en onafhankelijk geschillenbeslechting. Als eigenaren het niet eens zijn met het schadeherstel dat hen op basis van het onderzoek van een expert en een contra-expert wordt aangeboden, kunnen zij de zaak voorleggen aan de Arbiter Aardbevingsschade. NAM verbindt zich aan de uitspraken van de Arbiter Aardbevingsschade. Dit geldt niet voor de eigenaar, die kan de zaak te allen tijde alsnog voorleggen aan de rechter.
– In complexe schadegevallen, waarbij sprake is van meerdere oorzaken of bredere problematiek, zal de Nationaal Coördinator Groningen met alle betrokken partijen op zoek gaan naar een oplossing. Ook in deze gevallen kan de eigenaar de zaak voorleggen aan de Arbiter Aardbevingsschade als hij het niet eens is met de geboden oplossing. In complexe schadegevallen kunnen ook andere partijen dan NAM betrokken zijn. De Nationaal Coördinator Groningen spant zich ervoor in te zorgen dat ook die eventuele andere partijen zich neerleggen bij de uitspraak van de Arbiter Aardbevingsschade.
– Er komt meer objectiviteit in de kaders die het Centrum Veilig Wonen hanteert bij de schade-afhandeling, door betrokkenheid van de Nationaal Coördinator Groningen bij de inhoud van het schadeprotocol.
– De Nationaal Coördinator Groningen stelt vertrouwenspersonen beschikbaar voor Groningers die begeleiding nodig hebben om de schade-afhandelingsprocedure te doorlopen.

Het kabinet verwacht dat deze aanpassingen in het afhandelingsproces voor Groningers merkbaar tot verbetering zullen leiden.

Nu de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen in het merendeel van de gevallen ook daadwerkelijk het gevolg

is van bodembeweging door gaswinning, kan worden vermoed dat ook de overige gevallen, die naar hun aard schade als gevolg van bodembeweging zouden kunnen zijn, aan bodembeweging door gaswinning kunnen worden toegeschreven. Gelet hierop, en op de wens van de Tweede Kamer om voor het aardbevingsgebied in Groningen benadeelden te hulp te komen bij hun bewijsvoering, wordt met artikel I, onderdeel B, in aanvulling op de hiervoor beschreven verbeterde schade-afhandelingsprocedure in artikel 6:177a BW een wettelijk bewijsvermoeden opgenomen.
Het bewijsvermoeden houdt in dat, indien binnen het effectgebied van het Groningenveld fysieke schade aan gebouwen en werken ontstaat, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door gaswinning veroorzaakt is. Hiermee wordt de positie van de benadeelde in discussies over het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten versterkt. Met dit wettelijk vermoeden moet de benadeelde stellen dat zich fysieke schade heeft voorgedaan aan een gebouw of werk binnen het effectgebied van het Groningenveld, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning zou kunnen zijn. Daaruit ontstaat dan voor de rechter het vermoeden dat de schade het gevolg is van de gaswinning. Het is dan aan de exploitant om dit vermoeden te ontzenuwen, door aannemelijk te maken dat bodembeweging door de aanleg of exploitatie van het mijnbouwwerk niet de oorzaak is van de schade. Het vermoeden van causaliteit kan door de exploitant dus worden weerlegd door aannemelijk te maken dat de schade niet het gevolg is van bodembeweging door gaswinning. Dit kan de exploitant bijvoorbeeld doen door aannemelijk te maken dat de schade een andere oorzaak heeft, zoals een bouwkundige oorzaak of weersomstandigheden. Het is dan weer aan de benadeelde om alsnog het causale verband tussen de schade en bodembeweging door gaswinning te bewijzen. Ook kan de exploitant verweer voeren op grond van de artikelen 98 (toerekening naar redelijkheid) of 101 (eigen schuld) van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.
Het wettelijk bewijsvermoeden wordt beperkt tot schade binnen het effectgebied van het Groningenveld. Zoals hiervoor uiteengezet wordt de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden gerechtvaardigd doordat sprake is van een situatie waarin het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van één oorzaak, namelijk gaswinning. In situaties en gebieden waar dat niet het geval is, is een zodanige ingreep in de procespositie van partijen niet aangewezen. In andere delen van Nederland blijft daarom de bestaande risicoaansprakelijkheid gelden. Om dezelfde reden geldt het wettelijke bewijsvermoeden uitsluitend voor fysieke schade en niet voor bijvoorbeeld omzetschade van ondernemingen. De verwachting is dat in de komende decennia het Groningenveld leeg zal raken en de gaswinning uiteindelijk zal eindigen. Op termijn zal de bodembeweging dan ook afnemen. Wanneer niet langer sprake is van een situatie waarin vaststaat dat het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van gaswinning, ligt het in de rede dat de wetgever het wettelijke bewijsvermoeden heroverweegt.

Artikel 6:177a, eerste lid

Het wettelijke bewijsvermoeden geldt voor het effectgebied van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld op basis van de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 1963, 126) verleende winningsvergunning. Voor de aanduiding van het Groningenveld is aangesloten bij artikel 55 van de Gaswet, dat onderscheid maakt tussen het Groningenveld en nabij gelegen andere velden onder dezelfde concessie. De aardbevingsproblematiek in Groningen is het gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, dat

door zijn omvang en eigenschappen uniek is. Het effectgebied van de gaswinning uit het Groningenveld wordt op grond van het derde lid vastgesteld bij ministeriële regeling.

Artikel 6:177a, tweede lid

Het tweede lid stelt voorwaarden aan de benadeelde, alvorens hij zich op het bewijsvermoeden kan beroepen. Geregeld wordt dat de benadeelde de exploitant inzage moet geven in de relevante bescheiden betreffende het gebouw of werk, indien de benadeelde daarover beschikt. In veel gevallen zal een eigenaar bijvoorbeeld beschikken over een taxatierapport of een rapport van een bouwkundige keuring dat relevant kan zijn voor de beoordeling van de schade. Ook moet hij de exploitant genoegzaam in de gelegenheid stellen de schade te onderzoeken. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de benadeelde de exploitant, of een door hem ingeschakelde deskundige, toegang verleent tot het gebouw waarin de schade zich voordoet. Het zal daarbij altijd moeten gaan om het bieden van een redelijke gelegenheid om de schade te onderzoeken. Dat wil zeggen dat de exploitant wel voldoende kans krijgt zijn verweer te onderbouwen, maar dat geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt op de belangen van de benadeelde. Indien de benadeelde niet voldoet aan de voorwaarden van het tweede lid, geldt het bewijsvermoeden niet. Het is dan immers niet redelijk om een bewijsvermoeden te hanteren.

Artikel 6:177a, derde lid

Het wettelijke bewijsvermoeden dat wordt opgenomen in het eerste lid betreft fysieke schade aan gebouwen en werken binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld. Bij ministeriële regeling zal dat effectgebied worden vastgesteld op basis van wetenschappelijke informatie. Te denken valt aan de door het KNMI vastgestelde contourenkaart van het aardbevingsgebied. De wetenschappelijke kennis over de aardbevingen in Groningen is voortdurend in ontwikkeling. Door nieuwe onderzoeken en ervaringen kan een steeds betere inschatting worden gemaakt van het effectgebied. Te verwachten is dan ook dat het voortschrijden van de beschikbare kennis aanleiding zal geven tot aanpassing van het vastgestelde effectgebied. Daarom wordt er, ten behoeve van de flexibiliteit, voor gekozen het effectgebied bij ministeriële regeling vast te leggen. Hoewel flexibiliteit in verband met nieuwe wetenschappelijke inzichten wenselijk is, moet ook de rechtszekerheid geborgd worden. Daarom geldt voor de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden in concrete gevallen het effectgebied zoals dat was vastgesteld op het moment waarop de benadeelde met de schade bekend is geworden. Een benadeelde die schade heeft binnen het effectgebied, kan zich dus ook beroepen op het bewijsvermoeden indien het effectgebied tussentijds zodanig wordt gewijzigd dat dit niet langer de locatie van de schade omvat. Mocht de locatie van de schade op het moment van bekend worden van de schade buiten het effectgebied liggen, dan geldt het bewijsvermoeden niet, maar wel de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:177 BW. Indien het vastgestelde effectgebied daarna zodanig wordt vastgesteld dat het wel de locatie van de schade omvat, dan kan de rechter daar in een lopende procedure bij de bewijslastverdeling rekening mee houden op grond van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

4. Inwerkingtreding wetsvoorstel offshore veiligheid

Omdat het wetsvoorstel offshore veiligheid strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten

en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), is spoedige inwerkingtreding van dat wetsvoorstel wenselijk. Daarom wordt met onderdeel C van artikel I geregeld dat die wet, onder toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum, in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

5. Overgangs- en slotbepalingen

Dit wetsvoorstel wijzigt het wetsvoorstel offshore veiligheid en treedt daarom in werking op het moment dat het wetsvoorstel offshore veiligheid in werking treedt. Om spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel offshore veiligheid niet te verhinderen, wordt artikel 12 van de Wet raadgevend referendum toegepast op het onderhavige wetsvoorstel. Ingevolge artikel 68a, eerste lid, van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek (Overgangswet NBW) heeft het wetsvoorstel onmiddellijke werking. Dat wil zeggen dat het bewijsvermoeden ook van toepassing wordt op schades die zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en die nog niet zijn afgehandeld. In lopende rechtszaken kan de rechter op grond van artikel 74, tweede lid, van de Overgangswet NBW partijen de gelegenheid geven om hun stellingen en conclusies aan te passen aan de gewijzigde situatie. Voor lopende zaken die in hoger beroep in staat van wijzen verkeren geldt ingevolge artikel 74, derde lid, van de Overgangswet NBW het bewijsvermoeden niet, tenzij de rechter anders beslist. Deze wet wordt aangehaald als: Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen.

6. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijk bewijsvermoeden opgenomen in artikel 177a van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Het invoeren van het bewijsvermoeden leidt niet tot informatieverplichtingen aan de overheid of inhoudelijke nalevingskosten. Het vestigen van een bewijsvermoeden voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld kan voor gedupeerden aanleiding zijn om hun zaak eerder voor te leggen aan een rechter. Het voeren van een rechtszaak brengt zowel voor de exploitant als voor benadeelde kosten met zich. Ook moet de benadeelde, om zich te kunnen beroepen op het bewijsvermoeden, de exploitant inzage geven in de relevante bescheiden betreffende het gebouw of werk, zoals een taxatierapport of een rapport van een bouwkundige keuring en moet hij de exploitant in de gelegenheid stellen de schade te onderzoeken. De kosten hiervan zijn naar verwachting beperkt. Tot hoeveel (extra) rechtszaken het wetsvoorstel zal leiden is moeilijk in te schatten, mede doordat de schade-afhandelingsprocedure met de komst van de Arbiter aardbevingsschade verder wordt verbeterd.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp